



Legitimación activa en calidad de legislador en el Acceso a la Información Pública

Autor: Salas, Daniel Ernesto

Legajo: VABG54380

DNI: 29.104.225

Año: 2020

Tutora: Descalzo, Vanesa Natalia

Carrera: Abogacía

Institución: Universidad Siglo 21

Tema: Acceso a la información pública

Identificación del fallo

Provincia: Catamarca

Tribunal: Corte de Justicia de la Provincia de Catamarca

Fecha: 20/04/2016

Partes: Colombo, María Teresita del Valle y Otros (Diputados Provinciales FCS) c.

Presidente Del Directorio de La Empresa Catamarca Minera y Energética Sociedad del Estado s/ acción de amparo por mora en la administración.

Sumario: 1. **Introducción.** 2. **La premisa fáctica** 3. **Historia procesal y resolución del tribunal.** 4. **Ratio decidendi.** 4.a Actor. 4.b Excepciones. 4.c Ámbito de representación. 5. **Análisis y comentarios.** 5.a Contexto. 5.b Tesis negativa. 5.c Toda persona. 5.d Legisladores. 5.e Crítica a la ratio decidendi. 6. **Conclusión.** 7. **Referencias.**

1. **Introducción**

Esta nota sobre el fallo “Colombo” busca profundizar en la temática del problema de la legitimación activa cuando el actor ejerce la acción en carácter de legislador.

El fallo propuesto presenta un problema lógico de sistema normativo, donde la Corte de Justicia de Catamarca (en adelante “Tribunal”) busca resolver la indeterminación generada por una laguna normativa; la cual consiste en la “*ausencia de una solución*” en la legislación respecto a la legitimación activa en carácter de legislador. (Alchourrón y Bulygin, 2012).

Es importante el fallo porque habilita a legisladores para ejercer el acceso a la información pública relacionada al medio ambiente.

Es relevante el fallo porque el Tribunal sienta un precedente relacionado al ámbito de representación de los legisladores contrario a la jurisprudencia de la Corte de Justicia de la Nación (en adelante “CSJN”).

2. **Premisa Fáctica**

El 01/04/2015, Diputados solicitaron a Catamarca Minera y Energética Sociedad del Estado (en adelante “CAMyEN S.E”) información pública relacionada con la actividad minera desarrollada por la empresa canadiense YAMANA GOLD en el área de “Cerro Atajo” y “Agua Rica” del departamento Andalgalá; además solicitaron documentos sobre las acciones incoadas en el pleito con “Minera Agua Rica”.

CAMyEN S.E es propietaria de “Cerro Atajo” y “Agua Rica”.

Sobre los documentos solicitados en relación a YAMANA GOLD se encuentran los contratos y el memorándum de entendimiento relativos a la exploración y explotación minera, el plan de inversión en cada uno de los proyectos con los correspondientes plazos de ejecución, también solicitaron los documentos que respaldan el análisis económico para determinar la participación en la renta.

Además solicitaron los documentos sobre las acciones incoadas por CAMyEN

S.E en el marco del incidente de oposición y nulidad presentado por “Minera Agua Rica” en el expediente de concesión de las minas de “Cerro Atajo”.

El Tribunal declaró la jurisdicción y competencia para entender en la causa, notificando al Sr. Presidente del Directorio de CAMyEN S.E.

Con la presentación del informe del Presidente de CAMyEN S.E, y sin la necesidad de producir prueba, la causa queda en estado de ser resuelta.

3. Historia procesal y resolución del tribunal

El Tribunal tiene competencia originaria e improrrogable y resuelve en única instancia.

Por unanimidad de votos, se hace lugar a la Acción de Amparo por Mora en la Administración y se ordena pronto despacho judicial para que en el plazo de diez (10) días hábiles de notificada la presente, CAMyEN S.E. ponga a disposición de los accionantes la documentación solicitada.

Con costas a la vencida.

4. Ratio decidendi

Para resolver la laguna normativa, el Tribunal fundamenta la legitimación activa de los legisladores en tres líneas argumentales.

a. Actor

Con cita en el art. 16 ley 25.675, art. 3 ley 25.831, art. 3 ley provincial 5336, art. 6 anexo VII del decreto 1172/2003 y el fallo de la CSJN en “ADC”, el Tribunal llega a la conclusión de que la legitimación activa incluye a “*toda persona*” y que no hay necesidad de demostrar la afectación de un derecho subjetivo. Luego, citando los fallos “CIPPEC”, “Gil Lavedra”, “Oehler”, “Stolbizer”, “Giustiniani” de la CSJN y “Claude Reyes” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), argumenta que “la legitimación debe ser entendida en sentido amplio”; con ello, puede afirmar que “la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud”.

b. Excepciones

Con la segunda línea comprueba que la información solicitada no se encuentra

dentro de las excepciones previstas en el art. 7 de la ley 25.831, art. 16 de la ley 25.675, art. 4 de la ley provincial 5336 (no confidencial).

c. Ámbito de representación

Por último, afirma que la calidad de legislador habilita para ejercer derechos en representación del ciudadano; además, que si un diputado tiene menos facultades que un ciudadano se violenta el sistema republicano representativo y federal de gobierno.

Con estos tres argumentos el Tribunal fundamenta que los actores, en calidad de diputados, tienen legitimación activa para ejercer la acción de amparo por mora en materia de acceso a información pública relacionada al medio ambiente.

5. Análisis y comentarios

La sentencia del Tribunal habilita la legitimación activa en carácter de diputados. Los argumentos están identificados en la ratio decidendi y su fundamentación es en base a jurisprudencia, tratados, leyes nacionales y provinciales, y doctrina propia (4.c “Ámbito de representación”).

Esta nota a fallo analiza la legitimación procesal activa en carácter de legislador; al ser una laguna normativa, la principal fuente es la jurisprudencia de la CSJN y CIDH. Para su estudio, divido en diferentes temáticas.

En la primera, “Contexto”, hago un desarrollo de los conceptos generales, un panorama actual sobre los temas tratados en esta nota. La “Tesis negativa” es un resumen de la jurisprudencia de la CSJN que niega legitimación activa a legisladores en asuntos fuera del ámbito del Poder Legislativo. Entrando en el tema de la información pública, en “Toda persona” analizo el alcance de dicha frase por la CIDH y explico como la CSJN la usa para dar legitimación a ciudadanos, legisladores, Asociaciones y ONG. Luego en el apartado “Legisladores”, hago un repaso de la evolución jurisprudencial de la CSJN cuando son los legisladores los que solicitan información pública.

Como cierre, hago una crítica a los argumentos de la ratio decidendi, asumiendo una postura en relación a cada argumento y sus consecuencias.

La selección de fallos expuesta es en orden cronológico.

a. Contexto

El derecho de acceso a la información pública sirve para ejercer control sobre la actividad de las autoridades estatales o donde ésta tenga participación. Vallefin explica que *“toda persona”* puede solicitar y obtener información mientras no se encuentre dentro de las excepciones de la ley. (Vallefin, 2009).

La legitimación activa, siguiendo a Palacio, puede definirse como las *“personas que efectivamente actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita para pretender”*. (Palacio, 2003, p. 103).

Al tiempo de redacción de esta nota, el derecho de acceso a la información pública se encuentra regulado por ley nacional 27.275, en el orden provincial está regulado por la ley 5.336 que en su artículo 3 define la legitimación de la siguiente manera: *“Toda persona física o jurídica tiene derecho a solicitar, acceder o recibir información”* y en el artículo 5 aclara que *“para acceder a la información no será necesario acreditar razones ni interés determinado”*.

La ley nacional 25.831 (información pública ambiental), el artículo 3 legitima a *“Toda persona física o jurídica”* para solicitar información.

Con relación al amparo, Sagües explica que:

“La reforma de 1994 habilitó procesalmente a interponer el amparo al afectado, a ciertas asociaciones y al defensor del pueblo, pero no mencionó a los legisladores.

Los legisladores están sometidos a las prescripciones generales vigentes en materia de legitimación procesal activa.” (Sagües, 2017, p. 363).

b. Tesis negativa

Siguiendo a Sagües, la tesis negativa de la CSJN se basa en negar legitimación activa a los legisladores que actúan fuera de la esfera del Poder Legislativo. (Sagües, 2017).

En “Dromi” un diputado promovió un amparo para obligar al Estado Nacional a que encuadre la forma societaria de la empresa “Aerolíneas Argentinas” en uno de los tipos vigentes. (Sagües, 2017, p. 365 y ss).

La CSJN resolvió que:

“[E]l ejercicio de la mencionada representación encuentra su quicio constitucional en el ámbito del Poder Legislativo, para cuya integración en una de sus cámaras fue electo, y en el terreno de las atribuciones dadas a ese Poder y a sus componentes por la Constitución Nacional y los reglamentos del Congreso.” (CSJN, Dromi c. EN, 1990).

En “Polino”, dos actores, en calidad de ciudadano y diputado, promovieron un amparo con la finalidad de que se declare la nulidad del proceso legislativo que concluyó con el dictado de la ley que autorizó al Poder Ejecutivo a convocar al pueblo para elegir convencionales *“que reformarán”* la Constitución Nacional.

La CSJN le niega legitimación por no poder fundamentar de manera precisa y suficiente el *“interés propio”*. (CSJN, Polino c. PEN, 1994).

En “Rodríguez”, *“un grupo de legisladores radicaron una acción de amparo contra varios decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo Nacional, por los cuales fue decidida la concesión de aeropuertos nacionales e internacionales.”* (Sagües, 2017, p. 366 y ss.).

La CSJN, al negarle la legitimación, argumentó que *“a los actores nunca les estuvo impedido ejercer su función como legisladores”* y *“los diputados nacionales demandantes sólo están facultados para ejercer el control que les difiere la Carta Magna en el ámbito del Congreso de la Nación al cual pertenecen”*. (CSJN, Rodríguez c. PEN, 1997).

En “Gómez Diez” tres diputados pidieron que se declare la invalidez constitucional de una ley. La CSJN negó legitimación. La calidad de diputados nacionales habilita para actuar en el ámbito del órgano que integran y con el alcance otorgado por la CN. (CSJN, Gómez Diez y otros c. Congreso de la Nación, 1999).

c. Toda persona

La evolución de la jurisprudencia sobre el derecho a la información pública fue el siguiente:

El fallo “Claude Reyes”: ante la negativa de brindar información por parte del

Comité de Inversiones Extranjeras (en adelante “CIE”), Guerrero por sí y en calidad de diputado, Reyes por sí y en representación de la Fundación Terra, presentaron un recurso de protección de la libertad de expresión y de acceso a información ante la Corte de Apelación y luego la queja que la Corte Suprema de Chile declaró inadmisibile.

En el reclamo ante la CIDH, ésta sentenció que se violaron los derechos al acceso a la información pública y a la protección judicial en base a tres artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “CADH”):

1. Art. 13 - libertad de pensamiento y expresión: se le negó la posibilidad de buscar, recibir y difundir información.
2. Art. 8.1 - derecho a ser oído dentro de un plazo razonable: en cuanto el CIE y la Corte de Apelaciones de Santiago no fundamentaron la negativa.
3. Art. 25 - protección judicial: porque no cumplió con garantizar un recurso sencillo, rápido y efectivo; no respetando la garantía del debido proceso del 8.1.

De “Claude Reyes” se puede extraer la siguiente jurisprudencia:

1. el art. 13 CADH protege el derecho que tiene “*toda persona*” a solicitar el acceso a la información.
2. rige el principio de “*máxima divulgación*” y la carga de la prueba sobre las limitaciones corresponde al Estado; las restricciones al derecho de buscar, recibir y divulgar información deben estar expresamente establecidas por ley.
3. El estado tiene que adoptar medidas necesarias para garantizar los derechos protegidos por la CADH.
4. El requirente no necesita acreditar afectación directa o un interés específico.
5. La calidad del actor (ciudadano, diputado, Asociación, ONG) no afecta la legitimación activa. (CIDH, Claude Reyes y otros Vs. Chile, 2006).

Respetando la decisión de la CIDH, la CSJN sienta jurisprudencia con los siguientes fallos.

En “ADC” una asociación por los derechos civiles promovió una acción de amparo contra PAMI por la negativa a entregar información pública sobre presupuesto e inversión de publicidad. La CSJN explica que “*el Estado y las instituciones públicas*

están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas.” (CSJN, ADC c. EN - PAMI, 2012).

En “CIPPEC” una ONG solicitó datos sobre beneficiarios de planes sociales, de intermediarios que los adjudican y datos como gastos, aplicación y ejecución de esos planes. La CSJN advierte que *“la legitimación para presentar solicitudes debe ser entendida en sentido amplio sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente. La sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud.”* (CSJN, CIPPEC c. EN, 2014).

En “Giustiniani”, se presentó un amparo para que YPF entregara información. La CSJN usó el principio de *“máxima divulgación”*, donde solo pueden rechazar un requerimiento si demuestran de manera detallada los elementos y razones por las cuales se ocasionaría un daño. Cita “Claude Reyes”, el art 13.1 CADH, “ADC” y “CIPPEC”. (CSJN, Giustiniani c. YPF, 2015).

d. Legisladores

La jurisprudencia de la CSJN se pronuncia en sentido contrario a la tesis negativa (5.b) cuando se trata de acceso a la información pública. Los siguientes fallos son relevantes y sigue la jurisprudencia de 5.c (“Toda persona”):

En “Gil Lavedra” la CSJN reafirma la jurisprudencia “CIPPEC”:

“[E]l derecho a solicitar información en poder del Estado corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés o afectación directa; es decir, que la legitimación activa es amplia, de conformidad con el principio de máxima divulgación que rige la materia.” (CSJN, Gil Lavedra c. EN, 2014).

En “Oehler” un diputado interpuso demanda de amparo para que se informe si el Secretario de Turismo y Cultura de Jujuy se constituyó en el Consejo Provincial de Turismo. La CSJN se apoya en el fallo “ADC” y “CIPPEC”. (CSJN, Oehler c. Secretaría de Turismo y Cultura Prov. Jujuy, 2014).

En “Stolbizer”, la CSJN cita “ADC”, “CIPPEC”, “Oehler”. (CSJN, Stolbizer c. EN, 2015).

e. Crítica a la ratio decidendi

Teniendo en cuenta la laguna normativa sobre la legitimación activa de los legisladores en relación al acceso a la información pública, la fundamentación de la sentencia del Tribunal para resolver el problema lógico está expresada en tres líneas argumentales; estoy a favor de los primeros dos argumentos (4.a “Actor” y 4.b “Excepciones”).

Respecto al **actor** (4.a), el Tribunal es coherente con la jurisprudencia de la CSJN en cuanto los legisladores tienen legitimación activa para ejercer el derecho de información pública.

En los puntos 5.c “Toda persona” y 5.d “Legisladores” se hace un listado de la jurisprudencia de la CSJN que habilita a ciudadanos, Asociaciones, ONG, como también a legisladores a ejercer la acción para solicitar información pública.

En referencia al art. 4 de la ley 27.275 (legitimación activa):

“Cuando la disposición refiere a “toda persona”, debe leerse toda persona. Es decir que en línea con lo decidido por la Corte Sup., el título, condición, cargo, función o calidad que tenga el sujeto requirente no podrá alegarse para no tramitar o denegar la solicitud de IP (v.gr., concejal).”
(Sucunza, 2017).

La legitimación para presentar solicitudes debe ser entendida en “*sentido amplio*”, es decir que, “*la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud*”. (CSJN, CIPPEC c. EN, 2014).

En cuanto a las **excepciones** (4.b), la información solicitada no se encuentra en las excepciones del art. 4 de ley provincial 5.336 (confidencial), art. 7 de la ley 25.831, art. 16 de la ley 25.675, tampoco dentro del Capítulo II de la ley 27.275.

Las excepciones se refieren al tipo de información solicitada, no a la calidad de persona que solicita.

En relación al argumento del **ámbito de representación** (4.c), el Tribunal sienta un precedente doctrinario al generalizar una solución para la laguna normativa.

En primer lugar, afirma que los legisladores ejercen derechos en representación de los ciudadanos: “*Conforme se encuentra previsto en nuestra Carta Magna, la representación que ostentan los legisladores es producto de la voluntad general de quiénes los han elegido y ejercen derechos en su representación*” (Corte de Justicia de Catamarca, Colombo c. CAMyEN, 2016).

La representación es política, no jurídica:

“Conviene destacar que se trata aquí de una verdadera representación política, que no debe ser confundida con la representación jurídica e identificada con la figura esencialmente distinta del instituto privado del mandato.

La representación política tiene en cuenta, no las voluntades de las personas particulares, o de determinados grupos de las mismas, sino más bien intereses generales de toda la colectividad popular.” (Linares Quintana, 1981, p. 142).

En la misma línea, Duverger con una metáfora: “*Los diputados representan a sus electores, no como un mandatario representa a su mandante, sino como una fotografía representa un paisaje, un retrato a su modelo.*” (Duverger, 1957, p. 398).

En “Dromi” la CSJN ha negado la legitimación activa al legislador cuando presentó una acción de amparo como “*representante del pueblo*”, “*pues el ejercicio de esta representación encuentra su quicio constitucional en el ámbito del Poder Legislativo.*” (CSJN, Dromi c. EN, 1990). (5.b “Tesis negativa”).

Por lo expuesto, no comparto el argumento del Tribunal cuando le otorga a los diputados la representación jurídica de sus electores. Además, la CN no habilita a legisladores para ejercer derechos en representación de los ciudadanos fuera del ámbito del Congreso.

Hay un segundo problema, ya que el Tribunal le otorga a los legisladores facultades que sólo tienen los ciudadanos: “*... por lo que considerar que el ciudadano*

elector tenga más facultades que quien lo representa, repugna el sistema republicano representativo y federal de gobierno establecido por los Arts. 5 y concordantes de la Constitución Nacional.” (Corte de Justicia de Catamarca, Colombo c. CAMyEN, 2016).

El ámbito de representación de los legisladores está delimitado por la “*CN y reglamentos del Congreso*”. Por ejemplo, cuando solicitan información pública o la inconstitucionalidad de una ley, la CSJN diferencia si lo hace como “*ciudadano o legislador*” y determina en cada caso si tiene legitimación activa. Por lo tanto tienen diferentes facultades. (CSJN, Dromi c. EN, 1990).

Considerar que una acción de amparo puede ser promovida por un legislador en representación de derechos de un ciudadano o asignarle a los legisladores facultades que corresponden al ciudadano, amplía los sujetos legitimados, lo cual es contrario a la jurisprudencia actual de la CSJN. (5.b “Tesis negativa”).

6. Conclusión

En esta nota a fallo se ha analizado los principales argumentos del fallo “Colombo” en relación a la legitimación activa en calidad de legislador, siendo los siguientes puntos relevantes:

- a. El Tribunal resuelve el problema lógico de una laguna normativa, fundamentado en jurisprudencia de la CSJN y CIDH, leyes nacionales y provinciales, y con doctrina propia (4.c: “Ámbito de representación”).
- b. El Tribunal amplía el ámbito de representación de los legisladores y en consecuencia la legitimación activa.

Resulta indispensable regular legislativamente la legitimación activa de los legisladores; de esta forma desaparece la laguna normativa en futuros fallos y se podrá garantizar el derecho a peticionar y evitar la jurisprudencia contradictoria.

7. Referencias

Alchourrón, C. y Bulygin, E. (2012). Sistemas normativos. Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas. 2 ed, Buenos Aires: Astrea. ISBN: 978-950-508-989-5

Duverger M. (1957). Los partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica. ISBN 978-968-16-0286-4

Linares Quintana S. (1981). Derecho constitucional e instituciones políticas. Tomo II. Buenos Aires: Plus Ultra.

Palacio, L. (2003). Manual de derecho procesal civil. 17 ed, Buenos Aires: Abeledo Perrot. ISBN: 950-20-1501-0

Sagües, N. (2017). Derecho Procesal Constitucional. Acción de Amparo. 5 ed, Buenos Aires: Astrea. ISBN: 978-950-508-762-4

Sucunza, Matías A. (2017). Acceso a la información pública: apuntes de una ley imprescindible pero insuficiente. LL Cita Online: AR/DOC/5064/2016

Vallefn, C. (2009). El acceso a la información pública. Una introducción. 1 ed, Buenos Aires, Ad-Hoc. ISBN: 978-950-894-723-9

Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Claude Reyes** y otros Vs. Chile. 19/09/2006. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

CSJN. **Dromi**, José R. s/ avocación en: Fontela, Moisés E. c. Estado nacional. 06/09/1990. LL Cita Online: AR/JUR/1264/1990

CSJN. **Polino**, Héctor y otro c. Poder Ejecutivo. 07/04/1994. LL Cita Online: AR/JUR/2257/1994

CSJN. **Rodríguez**, Jorge en: Nieva, Alejandro y otros c. Poder Ejecutivo Nacional. 17/12/1997. LL Cita Online: AR/JUR/789/1997

CSJN. **Gómez Diez**, Ricardo y otros c. Congreso de la Nación. 31/03/1999. LL Cita Online: AR/JUR/5140/1999

CSJN. **Asociación Derechos Civiles** c. EN-PAMI s/amparo ley 16.986. 04/12/2012. LL Cita Online: AR/JUR/62133/2012

CSJN. **CIPPEC** c. Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986. 26/03/2014. LL Cita Online: AR/JUR/2946/2014

CSJN. **Giustiniani**, Rubén Héctor c. Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora. 10/11/2015. LL

Cita Online: AR/JUR/44820/2015

CSJN. **Gil Lavedra**, Ricardo Rodolfo c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Inspección General de Justicia s/ amparo ley 16.986. 14/10/2014.

LL Cita Online: AR/JUR/49973/2014

CSJN. **Oehler**, Carlos A. c. Secretaría de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy - Estado Provincial s/ recurso de inconstitucionalidad. 21/10/2014. LL Cita Online: AR/JUR/50197/2014

CSJN. **Stolbizer**, Margarita c. EN - M. Justicia DD.HH. s/ amparo ley 16.986. 01/09/2015. LL Cita Online: AR/JUR/28331/2015

Corte de Justicia de la Provincia de Catamarca. **Colombo**, María Teresita del Valle y Otros (Diputados Provinciales FCS) c. Presidente del Directorio de La Empresa Catamarca Minera y Energética Sociedad del Estado s/ acción de amparo por mora en la administración. 20/04/2016. LL Cita Online: AR/JUR/56526/2016

Ley 24.430. (1994). Constitución de la Nación Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley 25.675. (2002). Política ambiental nacional. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Ley 25.831. (2003). Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Recuperado de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91548/norma.htm>

Ley 27.275. (2016). Derecho de acceso a la información pública. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm>

Decreto ley 1172/2003. (2003). Recupedado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

Ley provincial 5.336. (2011). Normativa provincial en acceso a la información pública. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acceso_a_la_informacion_publica_-_provincia_de_catamarca_0.pdf

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf